



**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES**

E/CONF.39/H/57

2 Nov.1962

ORIGINAL : FRANCAIS

Point de l'ordre du jour : H.1

République Fédérale d'Allemagne

**LES TECHNIQUES OCCIDENTALES
DE PLANIFICATION COMPREHENSIVE
POUR LE DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES
ET LES CORRECTIONS POSSIBLES**

Par le Dr Bruno KNALL,
Head of the Development Department,
Institute of World Economics,
Kiel University,
Kiel, Germany

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.
2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.
3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.
4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

LES TECHNIQUES OCCIDENTALES DE PLANIFICATION COMPREHENSIVE POUR LE
DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES ET LES CORRECTIONS POSSIBLES

Dr. Bruno Knall
Head of the Development Department
Institute of World Economics, University Kiel
Kiel, Germany

I. Introduction

1. Dans les pays sous-développés on assiste aujourd'hui à une évolution rapide et irréversible. Dans les régions déshéritées du monde, des centaines de millions d'êtres humains réalisent de plus en plus qu'ils n'ont aucune part à l'épanouissement économique et social qui, dans les pays développés, paraît tout naturel. Les pays en voie de développement reconnaissent parfaitement leur "sous-développement" et ils savent que celui-ci est ni prédestiné ni inévitable.

2. Quelle que soit la définition donnée au sous-développement et quels que soient les motifs qui incitent les pays industrialisés à aider les pays insuffisamment développés, la nécessité de la mise en valeur des pays pauvres apparaît comme le problème dominant du 20-ième siècle. Cette nécessité est d'autant plus impérieuse que l'inégalité entre les pays industrialisés et les peuples pré-industrialisés va en s'accroissant. Qu'il soit simplement rappelé le résultat des enquêtes faites par les Nations Unies d'après lesquelles le taux d'accroissement des pays industrialisés durant la dernière décade a été supérieur à celui des pays insuffisamment développés.

3. Dans ces conditions il est apparu assez vite que pour arriver à l'harmonisation des échanges et des relations internationales, il ne s'agit plus de demander si oui ou non les pays pré-industrialisés doivent se développer, car la réponse ne peut être qu'affirmative. Ce qu'il faut se demander, par contre, c'est le modus procedendi du développement, autrement dit: quels sont les méthodes et les moyens par lesquels on peut développer les pays sous-équipés. Cette question du reste est mal posée parce qu'il n'y a pas de réponse unique, c'est-à-dire il n'y a pas une seule méthode, mais différents modes de développement.

(a) Insuffisance du mode de développement d'après les règles classiques du libéralisme économique

4. En premier lieu, on pourrait concevoir un mode de développement d'après les règles classiques du libéralisme économique. Cette théorie de l'échange international, si chère aux économistes libéraux purs, a largement facilité, au cours du 19-ième siècle, le développement économique des pays industrialisés d'aujourd'hui. Dès lors, il semblerait naturel de demander aux forces du laissez-faire, qui ont si bien réussi jadis, d'assurer également le développement rapide des pays retardataires. Un des arguments massu en faveur des mécanismes libéraux était notamment que le bas niveau de vie et le bas

niveau de salaire de ces pays seraient une incitation suffisante pour que des entreprises nombreuses s'y orientent, puisque celles-ci pourraient bénéficier d'une main-d'œuvre abondante et à bon marché. Comme conséquence de ces avantages comparatifs, des profits élevés seraient alors réalisés et, ces profits étant réinvestis, un développement rapide et spontané serait ainsi assuré. Or, l'expérience a démontré que les pays à bas niveau de vie et à bas salaires - loin de progresser plus vite que les autres, comme on aurait pu le supposer d'après la théorie qui vient d'être rappelée - ont vu se poursuivre la stagnation de leur niveau de vie et s'accroître l'écart qui les sépare du niveau de vie des pays industrialisés.

5. Si le régime du laissez-faire répond encore - un peu tempéré, il est vrai - aux idées du 20-ième siècle, il ne répond certainement plus aux faits. Aussi, on accorde de moins en moins confiance aux seules forces spontanées de l'économie, car on s'est aperçu que du libre jeu de ces forces ne résultera pas naturellement et nécessairement le développement à la fois harmonieux et simultané de la production, de la formation de capital, de l'éducation et de l'organisation sociale.

(b) Nécessité d'une action planificatrice en vue de promouvoir le développement intégral des pays sous-développés

6. La multiplicité de toutes ces tâches à accomplir rend très difficile le développement équilibré et rapide d'un pays en évolution. Cela a conduit à une nouvelle approche dans l'étude des problèmes de croissance économique. L'idée s'est généralisée qu'à la place du développement hasardeux et aléatoire de la théorie du laissez-faire, il faut agir d'une façon consciente, planificatrice, en vue d'arriver dans ces pays à un développement économique et social sans trop de déséquilibre. Si l'on continuait dans les pays sous-développés à laisser le développement économique et social à l'initiative du laissez-faire, alors il y aurait tout lieu de croire que l'abîme qui existe actuellement entre les pays évolués et le monde sous-développé s'accroîtrait encore.

7. Vu sous cet angle, il apparaît qu'un programme cohérent de développement, qui coordonne toutes les activités économiques et sociales d'après des critères adéquats et qui établit un ordre prioritaire des projets à réaliser, doit être considéré comme la condition "sine qua non" d'une croissance équilibrée. Aucun économiste, même parmi les plus authentiquement libéraux, ne conteste aujourd'hui la nécessité pour les pays pré-industrialisés d'un minimum de planification. A cause de la multitude des tâches à accomplir dans ces pays force est de constater aussi que la stratégie du développement devrait envisager l'économie globalement. Cette approche macroéconomique implique que les autorités responsables devraient tenir constamment compte de l'interdépendance qui existe entre les différents secteurs économiques et sociaux.

(c) Les ambiguïtés du concept de planification

8. Planification est un mot qui fait image. Image d'aciéries géantes, de centrales électriques, image des peuples mieux nourris, mieux logés. Mais aussi image de bureaucratisme intolérable, de camps de travail, de collectivités kolkhoziennes, image de fourmis dans la "commune" chinoise. Il faut oublier un instant toutes ces images pour parler sans passion de la planification, car il semble nécessaire de bien préciser en quelques mots le contenu de cette notion. Qu'il s'agisse d'une économie socialiste, communiste ou d'une économie libérale, capitaliste, tout plan est une prise de conscience et un inventaire de ce qui existe et de ce qui reste à faire. Planifier, c'est substituer à la régulation inhumaine par le marché et le profit seuls, une régulation intelligente et rationnelle, un choix délibéré et conscient des priorités économiques par les autorités du plan. Il est

radicalement faux que la planification implique par nature la tyrannie. Evidemment, la planification qui ne contraint personne, d'aucune façon, est un idéal chimérique. Il est donc vrai que tout système de planification présente un risque essentiel: celui de concentrer en quelques mains des possibilités de contraintes. Ce risque est évident et il serait malhonorable de le dissimuler ou de l'esquiver. Mais il faut bien voir qu'il ne s'agit ici que d'un problème de régime politique et de garantie des libertés, car c'est au premier chef ce régime politique qui devrait être la garantie la plus sûre de la liberté.

9. Le préjugé inconscient dont nous sommes victimes en ce qui concerne la difficulté de concilier liberté et planification, provient essentiellement de ce que nous connaissons des expériences faites par les plans quinquennaux communistes. Il faut cependant rappeler que ces plans ont été entrepris à partir d'une idéologie qui, en elle-même, a été et est toujours, indépendante de la technique de planification. C'est précisément la combinaison étroite de la technique planificatrice avec l'idéologie communiste qui a donné naissance à ce type de planification "politiste", connue sous le nom de planification autoritaire, rigide et impérative. Qu'il soit rappelé pour mémoire la définition de la planification autoritaire: c'est la manifestation d'une politique économique qui a recours à la toute-puissance d'un pouvoir central, lequel dispose directement (dans les pays communistes) ou indirectement (dans l'Allemagne nazi, l'Italie fasciste) de la presque-totalité des moyens de production et de la quasi-totalité des ressources de la nation. La planification autoritaire a pour condition, non la propriété collective des moyens de production, mais la dictature politique. Par contre, la planification libérale et indicative n'est qu'un instrument de travail: elle est neutre par nature.

II. La programmation économique: la formule occidentale de développement des pays sous-développés

10. Contrairement à la planification socialiste du type soviétique, le mode occidental de développement implique une planification éclairante, souple, indicative et vraiment libérale. Il faut tout d'abord dire que le mot "planification" dans le sens d'une planification indicative et libérale est bien mal choisi. Il vaudrait mieux l'appeler programmation. Cette distinction conduirait à un certain éclaircissement dans le désarroi terminologique qui existe entre le langage de l'Est et de l'Ouest. Elle serait en outre conforme à la terminologie des pays socialistes, car ceux-ci entendent par "économie planifiée" une structure économique, dans laquelle les moyens de production sont socialisés, le tout soumis à la toute-puissance d'un pouvoir central autoritaire. Le mot "programmation" utilisé ici désigne les méthodes techniques pour préparer un plan cohérent de développement.^a

11. Etant donnée la complexité des tâches lorsqu'il s'agit de faire passer un pays à bas niveau de vie à une phase de développement supérieur, on est obligé de tenir compte d'une multitude de facteurs. Les économistes ont heureusement dépassé le stade où l'on s'imaginait que le développement économique résultait simplement de l'injection de capitaux.

12. A la complexité des problèmes à résoudre s'ajoute une autre difficulté, à savoir qu'il semble impossible de formuler un unique modèle de développement qui s'appliquerait à tous les pays pré-industrialisés. Le fait que le terme abstrait de "pays sous-développé" cache la réalité vivante de régions

^aPour une comparaison entre les techniques occidentales de planification et celles utilisées dans les pays communistes voir: Knall, B., Die östlichen und westlichen Planungsmethoden für Entwicklungspläne. In: Wirtschaft und Gesellschaft Südosteuropas. Gedenkschrift für Wilhelm Gülich. Pages 197-216, Munich (1961).

aussi différentes que l'Afrique, l'Amérique Latine et les pays du Proche, Moyen et Extrême-Orient, ce fait constitue la raison essentielle, pour laquelle un unique mode de développement n'est pas possible. C'est pourquoi il n'est pas exact de parler d'un seul mode occidental de développement. Il y a en effet plusieurs approches occidentales en vue de développer les pays sous-équipés.

13. En premier lieu, ce sont les pays européens, ayant des relations institutionnelles avec des pays d'outre-mer, qui se sont efforcés d'élaborer des techniques de développement. Les commissions régionales des Nations Unies, en particulier celles pour l'Amérique Latine (CEPAL) et pour les pays du sud-est asiatique (ECAFE), ont également beaucoup contribué aux nouvelles techniques de développement destinées à la mise en valeur rapide des pays pré-industrialisés.

14. Tout en soulignant les différences entre les diverses méthodes d'approche ainsi élaborées, un essai sera fait ici de les exposer d'une façon uniforme. Il faut souligner, cependant, que cette technique occidentale de développement, bien qu'elle puisse paraître assez élaborée, est loin d'être parfaite. En raison des facteurs extra-économiques, qui ne sont jamais rationnellement palpables, en raison aussi des facteurs simplement économiques (du fait d'une technique pas toujours adéquate ou pas assez perfectionnée, mais qui évolue constamment), le mode occidental de développement implique encore beaucoup de tâtonnements et nécessite, par conséquent, des recherches poussées et approfondies. Quelles que soient ses imperfections, la planification, ou mieux dit, la programmation du développement se présente aujourd'hui à la fois comme une nécessité et comme un élément puissant du progrès économique et social.

(a) Les analyses préliminaires à la programmation économique

15. Avant de procéder à la programmation proprement dite il faut faire d'abord un immense inventaire de ce qui existe dans le pays sous-développé. Donc le premier stade de l'élaboration d'un plan de développement exige le diagnostic de la situation passée et actuelle des trois facteurs de production: les hommes, les ressources et les capitaux. Au fond, cette analyse n'appartient pas encore à la programmation proprement dite, parce qu'elle n'est pas autre chose qu'un immense inventaire économique, social et humain de ce qui existe dans le pays envisagé. Il va de soi que plus les informations ainsi recueillies sont abondantes et dignes de foi, plus augmente la véracité des prévisions formulées dans les stades ultérieurs de programmation.

16. En l'examinant un peu plus en détail, ce premier stade de diagnostic ou d'analyse se concentre autour de trois séries de recherches:

(i) Situation de la population. Etant donné que le but ultime d'un plan de développement devrait être l'amélioration du ~~standard~~ ^{niveau} de vie d'une population, on doit toujours commencer par une analyse de la situation et des besoins de cette population. Il serait trop long d'énumérer tous les éléments quantitatifs et qualitatifs dont il faut tenir compte. Citons-en quelques-uns: le nombre d'habitants, le taux de naissance et de mortalité, la densité et la répartition régionale de la population, les migrations intérieures, l'émigration et l'immigration, la population active et la structure professionnelle par branche d'activité, le taux d'emploi et du chômage, le niveau des salaires, le niveau scolaire et technique, la situation sanitaire, le niveau d'alimentation, etc.

(ii) Potentialités. La seconde série de recherches doit mettre en lumière les potentialités, c'est-à-dire les ressources brutes de tout ordre qui pourraient être utilisées. L'analyse porte sur les facteurs positifs et négatifs de développement en ce qui concerne le sol et le sous-sol,

l'agriculture, l'énergie, les industries de base et de transformation, les infrastructures, les services, l'équipement et le niveau technique dans les différents secteurs de l'économie, la capacité d'épargne et d'investissement, etc. A côté de ces facteurs quantitatifs il faut mentionner les facteurs qualitatifs concernant la capacité de réaliser une politique ordonnée qui dépend non seulement de la qualité technique, mais aussi de la politique des gouvernants, de leur honnêteté et de leur efficacité administrative.

(iii) Les structures. Enfin une troisième série de recherches porte sur les structures leur évolution. Il s'agit ici d'une analyse de la structure agricole et industrielle, des services, du marché, du réseau bancaire, de la balance commerciale et des paiements, etc.

(b) Schéma de deux approches possibles de la programmation

17. La programmation proprement dite ne commence qu'au second stade. Dans cette phase il s'agit d'utiliser les données et les conclusions des trois séries d'analyses précédentes et de formuler les perspectives d'avenir dans le cadre d'un plan souple et indicatif. C'est donc essentiellement un stade de projection ou de fixation des objectifs qui résultera de la confrontation du "desirable" avec ce qui est concrètement "possible".

18. Pour ²ce faire, deux modes principaux se présentent qui, du point de vue des calculations nécessaires et des statistiques requises, sont de nature différentes:

(i) Sur la base des données précédentes on peut reporter sur l'avenir un ensemble de tendances constatées dans le passé et les extrapoler dûment. Il va de soi que cette extrapolation n'est pas faite aveuglement, mais dans l'élaboration du plan de développement on doit nécessairement tenir compte des objectifs de développement et des actions permettant de les atteindre. C'est une méthode de programmation que l'on pourrait désigner d'approche empirique. Son succès dépendra en large mesure des connaissances économiques, techniques et sociologiques, de l'intuition et du bon sens commun des hommes chargés de l'élaboration du plan.

(ii) L'autre méthode consiste à évaluer les projections du développement futur grâce à un modèle économétrique complet. Les relations existant entre les multiples facteurs comme la production, la consommation, les investissements, le revenu, le commerce extérieur, etc., entrent dans un jeu d'équations simultanées qui permettent les prévisions du développement probable pendant la période du plan. Dans le cadre des modèles économétriques de développement économique on doit signaler aussi la technique d'input-output et de programmation linéaire. Cependant, tandis que la première a déjà été soumise à l'épreuve, la programmation linéaire n'a pas encore dépassé le stade d'essai.

19. L'une et l'autre de ces méthodes ont leurs mérites et leurs défauts. Du point de vue d'élégance scientifique, la méthode économétrique est plus familière et plus chère aux théoriciens d'économie pure. Le développement des pays déshérités n'est cependant pas un "art pour l'art" qui s'effectue pour l'amour d'un raisonnement logique et mathématique, mais il correspond à la nécessité vitale de combattre la faim et la misère dans ces pays. Comme les informations et les données statistiques nécessaires pour établir un modèle économétrique complet n'existent malheureusement que dans un très petit nombre de pays sous-développés, il faut probablement utiliser des méthodes moins économétriques mais plus empiriques. Evidemment les conditions changent de pays à pays; aussi est-il sans doute possible dans certains pays sous-équipés d'appliquer la méthode économétrique dans certains secteurs, par exemple les investissements, la production, le commerce extérieur, etc.

20. Là où les données statistiques font défaut, où l'état actuel de l'ambiance économique ne se prête pas à une application économétrique, la mé-

thode empirique est alors plus indiquée. Le choix entre l'une ou l'autre méthode dépend essentiellement de la capacité des planificateurs et des données statistiques disponibles.

21. Laquelle des deux méthodes va prévaloir est une question d'espace variant d'un pays à l'autre, et cela ne peut être décidé qu'après l'étude préalable des contingences économiques et de l'état actuel des informations statistiques du pays envisagé. En pratique les deux méthodes peuvent être utilisées simultanément si on les combine judicieusement.

III. Esquisse d'une technique de programmation pour l'élaboration d'un plan compréhensif de développement

22. Il ne peut s'agir de donner ici une description exhaustive de cette technique, mais plutôt d'en brosser les caractéristiques essentielles. L'approche choisie n'est peut-être pas hautement sophistiquée; si elle manque d'élégance scientifique ou mathématique, elle a au moins l'avantage d'être applicable à un grand nombre de pays sous-développés. D'ailleurs les commissions régionales des Nations Unies (spécialement la CEPAL et l'ECAFE) ont été les pionniers dans ce domaine^b.

23. La technique de programmation contient trois phases successives. On procède d'abord aux projections globales, ensuite aux projections par secteurs, enfin on confronte les projections globales et sectoriales afin de détecter et d'éliminer les incompatibilités entre ces deux phases. La caractéristique saillante de cette méthode consiste donc dans la priorité d'élaboration des projections globales. Ce n'est qu'après avoir projeté les composants globaux ou macroéconomiques que l'on procède à l'analyse microéconomique (par secteurs et par projets individuels).

(a) Phase d'élaboration macroéconomique ou globale

24. Dans la phase des projections globales on part de l'hypothèse selon laquelle le développement économique d'un pays pré-industrialisé est mesurable par l'accroissement du revenu par tête d'habitant. On sait bien que le revenu per capita n'est pas une mesure idéale pour indiquer le niveau de vie d'une population, étant donné qu'il y a d'innombrables éléments extra-économiques (sociologiques, politiques, culturels, etc.) dont il faut également tenir compte. Le revenu per capita possède toutefois le grand avantage d'être relativement facile à quantifier. En outre, il tient compte de l'accroissement de la population, ce qui est d'une importance considérable, vu la poussée rapide des populations dans les pays sous-développés. Sur la base d'études préalables, esquissées au stade du diagnostic, on projette alors dans l'avenir un certain taux d'accroissement du revenu par tête que l'on appelle le taux de croissance ou de développement. Ce taux de croissance devient ainsi l'objectif majeur du plan de développement, car toutes les autres projections, globales ou sectoriales, seront établies autour et en fonction de ce taux de croissance. Les efforts à entreprendre, les investissements à faire, bref, toute la stratégie économique et sociale prévue dans le plan de développement cherche une réponse à la question primordiale qui est: comment faut-il mener la stratégie de développement et d'investissement pour réaliser le taux de croissance projeté? Du point de vue de la technique de programmation, la fixation de ce taux signifie l'établissement d'une constante dont dépendent toutes les autres projections.

^b Voir: Analyses and Projections for Economic Development. I. An Introduction of the Technique of Programming. United Nations (ECLA), New York (1955).- Programming Techniques for Economic Development with Special Reference to Asia and the Far East, United Nations (ECAFE), Bangkok (1960).

25. Or, l'extrapolation du passé dans le stade du diagnostic, qui sert d'assises aux projections futures, pourrait induire quelquefois en erreur. Il est possible par exemple que le taux de croissance dans le passé était très bas, par suite de conditions économiques très défavorable, mais que la conjoncture économique récente permet de prévoir une évolution future plus optimiste. Alors on peut espérer réaliser dans le futur un taux de développement beaucoup plus élevé. Mais il se peut aussi que le taux de croissance dans le passé a été tellement fort, qu'il semble invraisemblable qu'on puisse le continuer au même rythme. Dans ces conditions, les techniciens de programmation devraient prévoir, en dehors du taux moyen de croissance, au moins deux autres taux supplémentaires: un taux plus élevé serait à appliquer quand l'évolution économique future du plan s'amorcerait favorablement; tandis qu'un taux moins élevé que le taux moyen de croissance serait utilisé quand l'économie du pays sous-développé rencontrerait des incidents imprévus. Enfin, il est à noter que le choix du taux de croissance est effectué sur la base du diagnostic mentionné ci-dessus et du sens commun et de l'intuition des planificateurs. Malheureusement il n'existe pas encore une technique infaillible qui permettrait de préciser mathématiquement ce taux. Peut-être n'y arrivera-t-on jamais. Mais en fin de compte, un plan de développement n'est pas chose à laquelle on arrive par des méthodes mathématiques rigides et rigoureuses, parfaitement quantifiables; mais tout plan implique aussi et surtout la volonté délibérée de la population d'arriver à travers des efforts continuels au mieux-être. Vu sous cet angle la fixation du taux de développement prend une signification profonde, car par ce taux est projetée la possibilité de développement si la population est prête à assumer les efforts requis.

26. Parmi les instruments analytiques nécessaires pour projeter l'accroissement du revenu national, il faut en citer surtout deux: l'un est le taux d'investissement net, c'est-à-dire le rapport entre l'investissement net et le revenu national; l'autre est le rapport existant entre le produit national et le capital, qui n'est autre chose que l'inverse du coefficient du capital (capital-output ratio). A l'aide de ces instruments on procède alors aux projections de la demande globale à la fois intérieure et extérieure, des importations et exportations, des investissements globaux, de l'épargne domestique, du besoin en capitaux étrangers, etc. Il faut souligner que l'on ne tient compte ici que des entités macroéconomiques c'est-à-dire globales. En effet, ce n'est qu'en considérant des facteurs globaux que l'on est à même procéder aux arbitrages, c'est-à-dire de choisir les investissements les plus utiles. Si l'on commençait, par contre, avec les projections par secteurs, on risquerait de perdre de vue les objectifs d'ensemble.

(b) Phase microéconomique ou sectorale

27. La deuxième phase de programmation est constituée par les projections par secteurs. En tenant compte des projections globales, on projette pour les différents secteurs économiques les demandes sectorales, subdivisées en demandes de biens de consommation et de production, de produits intermédiaires et de services. L'analyse à l'aide de tableaux économiques et de matrices de Léontief (input-output) peut jouer ici un rôle important, surtout pour la demande des produits intermédiaires et des biens de production. Il va de soi qu'avant de procéder à l'estimation de la demande intérieure, il faut connaître d'abord la distribution future de la population et la répartition future des revenus.

28. Les projections de l'offre ou de la production constituent un problème excessivement difficile parce qu'ici intervient la problème de la substitution des produits domestiques par des produits importés. Il est en effet très difficile de décider a priori quelle proportion de la production dome-

stique sera consacrée à la consommation intérieure et laquelle sera exportée. Une autre difficulté très sérieuse est donnée par l'évolution future des exportations. Ce problème est particulièrement aigu pour les pays insuffisamment développés dont le commerce extérieur est largement constitué par l'exportation de quelques produits-clés (par exemple le cuivre au Chili, le café en Amérique Centrale, le coton au Soudan, le riz en Asie, etc.).

29. Le problème des effets indirects provenant des projets d'investissement constitue une autre difficulté dans ce stade. Il est bien connu que tout projet d'investissement requiert certains inputs qui, à leur tour, requièrent d'autres inputs et ainsi de suite. Cette situation se complique encore davantage du fait qu'à côté du secteur national il faut tenir compte du secteur extérieur qui, lui aussi, peut entrer dans le jeu simultané conditionné par l'interdépendance des inputs et outputs. Pour résoudre ce problème difficile de programmation il a été proposé une variante de la technique d'input-output que l'on pourrait appeler "semi-input-output analysis".^c En tout cas, les projections sectorales doivent constamment être confrontées avec les projections globales, d'où la nécessité absolue d'un troisième stade.

(c) Phase de coordination

30. La troisième phase de la technique de programmation est celle de la coordination de projections globales et sectorales. En confrontant ces deux séries de prévisions on est à même de détecter les incompatibilités et les contradictions qui ne tarderont pas à surgir. Il n'est pas besoin de souligner l'importance cruciale de cette phase: plus les travaux de coordination seront entrepris attentivement et scrupuleusement, plus réaliste sera la prévision de l'évolution économique future.

31. Du bref inventaire donné ci-dessus résulte qu'une approche par stades (globale, sectorale, de projet individuel) a des mérites certains. Bien entendu, ce travail d'élaboration ne va pas et ne peut pas aller à sens unique. "La descente et la remontée de la planification" (Bettelheim) est un processus qui doit continuer aussi longtemps que les incompatibilités entre les différents stades ne sont pas éliminées. La difficulté majeure de la technique de programmation décrite ici consiste précisément dans le fait que l'on procède dans l'élaboration du plan de développement par phases, mais qu'on est en même temps tenu à envisager le tout d'une façon simultanée. Là réside aussi le défi pour les planificateurs qui devra les inciter à des recherches plus poussées et plus approfondies encore en vue d'une technique de programmation toujours meilleure.

(d) L'exécution du plan de développement

32. La programmation économique proprement dite est contenue dans les stades précédemment décrits. Tandis qu'aux trois stades précédents il s'agissait plutôt de considérations d'économie politique, le dernier stade qui s'ouvre maintenant relève en grande partie de la politique économique. Dans ce stade d'exécution, de mise en oeuvre du plan de développement, les autorités vont utiliser les politiques adéquates d'investissement, de crédit, de devises et de commerce extérieur afin de réaliser les objectifs prévus par les techniciens de programmation. Bien que l'exécution du plan soit plutôt le règne des décisions de politique économique, la tâche des techniciens de programmation n'est pas pour autant terminée. Ceux-ci doivent constamment surveiller le déroulement successif du plan et changer éventuellement les dispositions du modèle économique si l'évolution économique prend des allures imprévues.

^c Tinbergen, J., Planning in Stages. Statsøkonomisk Tidsskrift, Oslo, 76 (1962), p. 18.

33. Un modèle de développement bien programme est une condition nécessaire mais non suffisante pour la réussite d'un plan de développement. La meilleure technique de programmation est vaine s'il n'existe pas dans le pays sous-développé une administration bien organisée qui permette le déroulement, sinon sans heurts, du moins avec un minimum de pertes dues à des frictions. A l'état actuel, il est inévitable que l'Etat assumera dans les pays insuffisamment développés une très large part des responsabilités politiques et économiques. Il se pose alors le vieil problème biblique: "qui gardera les gardiens?" Un contrôle parlementaire démocratique s'appliquant aux décisions des autorités du plan est donc absolument nécessaire, à condition toutefois que ce contrôle ne mette pas en cause les objectifs prévus au plan.

IV. Les corrections possibles

34. En dépit des progrès qu'on a réalisés pendant les dernières années dans la technique de programmation économique de développement force est de constater que cette technique est encore susceptible d'amélioration. Cela n'est pas étonnant si l'on tient compte que cette science de programmation économique se trouve encore dans son enfance.

35. La technique de programmation décrite se rapproche plus du modèle économique que de la méthode empirique (pour la distinction voir paragraphe 18). Là réside une des sérieuses incertitudes. Il ne semble pas nécessaire de reprendre chacune des projections et de démontrer leur faiblesse et la portée limitée de leur calcul. Il suffit de dire ceci: les incertitudes résultent principalement de l'insuffisance des informations statistiques disponibles. Ceux qui se sont déjà occupés de calculer, par exemple pour les pays très développés, le taux d'investissement, le coefficient de capital, l'élasticité de la consommation, la propension à importer, le taux de substitution, la propension à épargner, ceux-là connaissent bien les difficultés statistiques auxquelles allusion est faite. Il va de soi que dans un pays insuffisamment développé ces difficultés se posent avec plus d'acuité encore. Et que dire de l'application des tableaux d'input-output dans ces pays, étant donné que leur établissement n'est pas chose facile, même dans les pays développés. Il est vrai que quelque progrès a déjà été fait dans ce domaine. Néanmoins beaucoup reste encore à faire, surtout en ce qui concerne perfectionnement d'un tableau de transactions (ce qui ne serait rien d'autre qu'une matrice d'input-output élargie dans la direction d'un tableau fermé). Pour mémoire, que soit mentionnée aussi l'utilisation de la programmation linéaire qui offre un vaste champs d'application dans l'élaboration des plans de développement. Cette nouvelle technique doit être perfectionnée encore plus que les autres puisqu'elle n'a pas encore dépassé le stade d'essai.^d La réalisation pratique de cette technique impliquerait d'ailleurs l'existence des critères d'investissement faciles à appliquer ainsi que l'existence des prix-comptable ("accounting prices").^e

36. De tout cela découle qu'une première correction possible doit consister dans le perfectionnement technique des instruments analytiques. Sur ce point, nous pouvons être assez optimistes, car les progrès réalisés en cette matière depuis quelques années sont très encourageants. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Il serait souhaitable que des propositions constructives en vue d'une meilleure technique de programmation émanent plus que jamais des économistes des pays insuffisamment développés eux-mêmes.

^dVoir: Chenerey, H.B., and Clark, P.G., Interindustry Economics. John Wiley Inc., Publishers, New York (1959).

^eA ce sujet voir: Tinbergen, J., The Design for Development. John Hopkins, Baltimore (1958).

37. Une amélioration des techniques n'est cependant pas suffisante. A côté de l'approche nationale - qui concerne toujours l'économie nationale prise soit globalement, soit par secteurs - il faut tenir compte en outre d'une certaine décentralisation territoriale. Cela signifie qu'il faut tenir compte des structures régionales d'un point de vue fonctionnel, c'est-à-dire faire ressortir les régions d'attraction, appelées aussi pôles de développement. C'est seulement en créant des complémentarités d'activités entre les différentes régions que l'on arrivera à une intégration de l'économie nationale. Cette hiérarchisation des différentes régions devrait se faire tant pour l'élaboration que pour l'exécution du plan national de développement. L'aménagement territorial (par régions) devient ainsi un important aspect de la mise en valeur et du développement d'un pays sous-équipé.

38. Une deuxième série de corrections concerne les facteurs extra-économiques. Un des reproches que l'on peut faire à la méthode décrite c'est qu'elle met l'accent davantage sur les aspects économiques que sur les impératifs sociaux. Or, un plan de développement implique, par définition, le passage pour une population déterminée d'une phase inférieure ou moins humaine à une phase supérieure ou plus humaine. En conséquence, les corrections que l'on devrait appliquer aux plans occidentaux actuels de développement doivent porter sur une humanisation plus grande des concepts purement économiques. Ce dont il faut prendre conscience dans le plan de développement économique c'est le contenu sociologique et les objectifs sociaux à atteindre. L'humanisation des concepts purement économiques signifie donc qu'il faut attacher dans l'avenir aux contextes sociologiques, culturels et psychologiques une attention toute particulière. Il ne fait pas de doute que le passage d'une société économiquement sous-développée à un stade économique supérieur, s'est traduit presque toujours par l'abandon ou du moins par l'effritement des traditions fondamentales. Mais il est également vrai que ces peuples n'ont guère la possibilité de choisir entre le progrès économique et le conservatisme traditionnel, car les jeux sont faits. Ce qu'il faut essayer à tout prix c'est d'introduire les facteurs humains dans la théorie du développement.

39. Plus concrètement, dans les plans économiques de développement il faut donner à l'éducation une place beaucoup plus importante que l'on a accordé dans le passé. En fin de compte c'est à travers une population mieux éduquée (à la fois du point de vue scolaire et de connaissances techniques) que se concrétise le développement programmé.

40. Etant donné que jusqu'à une époque très récente les plans économiques de développement n'ont consacré que peu d'attention à l'éducation, il est absolument indispensable qu'une place adéquate lui soit donnée. Tout plan économique dans lequel l'enseignement et la formation professionnelle ne sont pas organiquement incorporés ne peut pas prétendre être un plan compréhensif de développement.¹ Dans ce domaine beaucoup reste encore à faire. Il ne fait pas de doute, cependant, que par la nouvelle discipline appelée "économie de l'éducation" s'ouvre un vaste champ de coopération fructueuse entre les économistes et les planificateurs, d'une part, et les éducateurs et sociologues, d'autre part. Il est indubitable que pour réaliser la tâche gigantesque de ce siècle qui est le développement rapide des pays déshérités, les hommes qualifiés de toutes les disciplines (provenant à la fois des pays industrialisés que sous-développés) doivent travailler à l'unisson afin de créer une nouvelle civilisation qui se veuille vraiment humaine.

¹Pour plus de détails concernant la planification de l'éducation voir l'autre contribution de l'auteur à cette conférence: The Role and the Place of Educational Planning in Developing Countries.